



El fisco deberá aportar al Fondo de Infraestructura todas las carreteras y rutas cuya explotación se encuentre regulada por la Ley de Concesiones de Obras Públicas.

Fondo de Infraestructura S.A.

PERFILANDO UN NUEVO ACTOR PARA EL DESARROLLO DE CHILE

PUBLICADOS SUS ESTATUTOS Y A LA ESPERA DE LA DESIGNACIÓN DEL PRIMER DIRECTORIO, SE ACORTAN LOS PLAZOS PARA EL DEBUT DE LA NUEVA EMPRESA ESTATAL QUE SE INCORPORARÁ EN EL ÁMBITO DE LA INFRAESTRUCTURA. CON MÁS DUDAS QUE CERTEZAS, EL SECTOR MIRA CON ATENCIÓN UN PROCESO EN EL QUE PODRÍA JUGARSE EL FUTURO DE LA POLÍTICA DE COBRO DE PEAJES EN LAS AUTOPISTAS CONCESIONADAS.

Por Mónica Neumann_Fotos Vivi Peláez

“Es el momento de hacer. El Fondo tiene que partir”, dice Javier Hurtado, gerente de Estudios de la Cámara Chilena de la Construcción. Sus palabras resumen el clima expectante que ha rodeado la creación del Fondo de Infraestructura (FI) desde que fuera esbozado por el Consejo de Políticas de Infraestructura (CPI) en 2015 y destacado por el entonces Ministro de Obras Públicas, Alberto Undurraga, como una iniciativa legal que vería la luz al año siguiente.

Pero su andar resultó más pausado. La ley que le dio forma solo fue promulgada por la ex Presidenta Michelle Bachelet el día antes de abandonar el mando y el siguiente hito se cumplió el 24 de septiembre de este año con el nacimiento de la sociedad anónima estatal Fondo de Infraestructura S.A., mediante la oficialización de sus estatutos.

El paso que resta es la designación del directorio, cuyos cinco integrantes surgirán de propuestas del Ministerio de Obras Públicas (MOP) y del Consejo de Alta Dirección Pública, entidad que deberá presentar las respectivas ternas al Presidente de la República antes del 26 de noviembre.

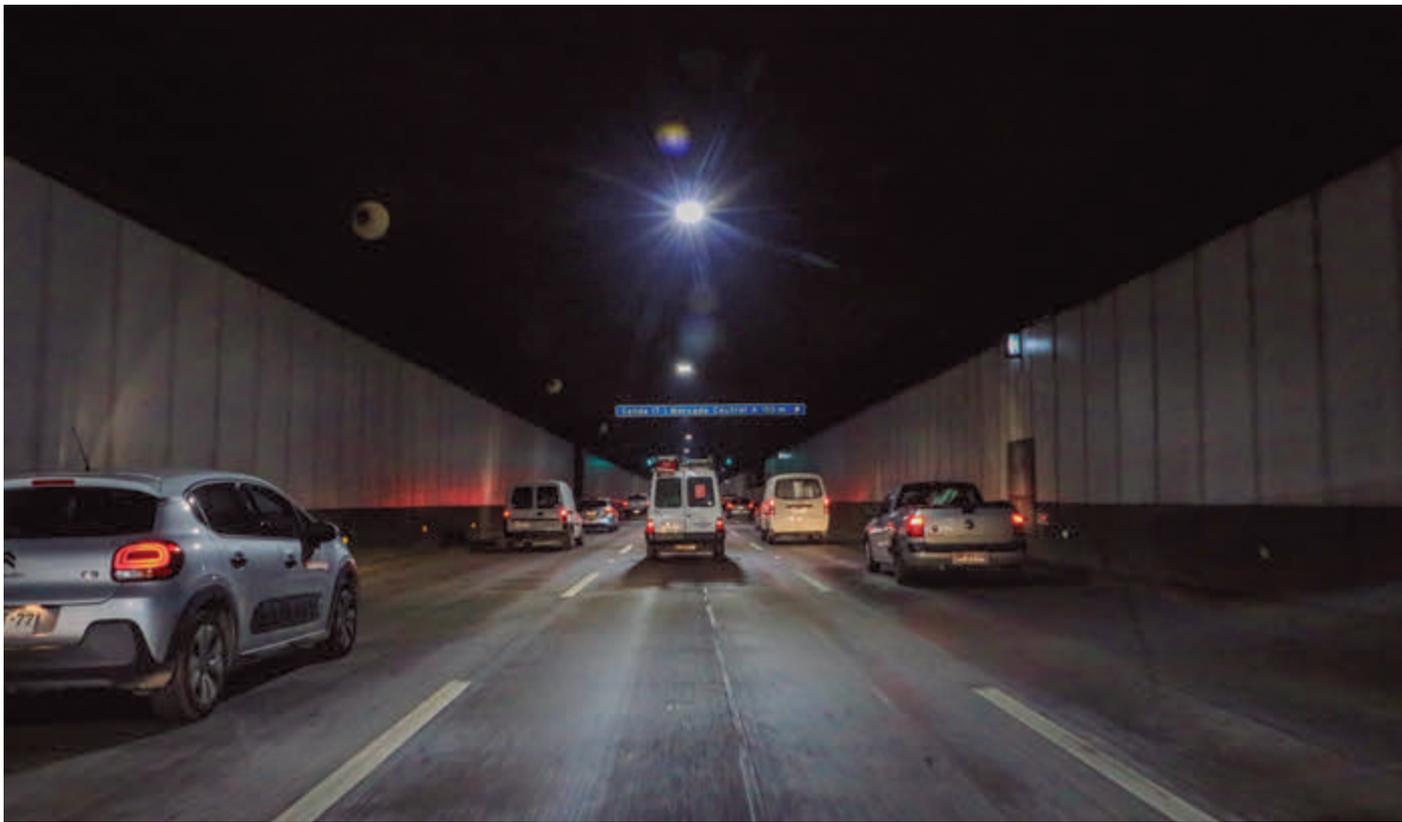
La atención que concita la puesta en marcha de esta nueva empresa estatal, sin embargo, no tiene que ver con los posibles nombres de quienes la encabezen, sino con las grandes interrogantes que rodean su futuro quehacer: cuál será su fuente de ingresos y hacia dónde enfocará su operación.

Sin desdejarse del entusiasmo con el que acogieron el concepto original del Fondo de Infraestructura, profesionales de los ámbitos de la construcción y de las concesiones observan con cautela cómo se va

perfilando la naciente empresa, conscientes de que su giro –extraordinariamente amplio– también involucra riesgos y de las implicancias que tendrá el mecanismo que se elija para su financiamiento.

DEFINIENDO EL VALOR ECONÓMICO

El Fondo se creó con un capital inicial de \$ 6.500 millones, cerca de US\$ 10 millones, pagados por el Fisco y por Corfo en la misma proporción que su participación accionaria, de 99% y 1%, respectivamente. “Posteriormente –explica el ministro de Obras Públicas, Juan Andrés Fontaine– el Fisco deberá aportar, durante los cinco años siguientes a la constitución del Fondo, todas las carreteras y rutas cuya explotación se encuentre regulada por el DS N° 900 del MOP (Ley de



Si se le traspasara al Fondo de Infraestructura el valor residual de todas las actuales concesiones de carreteras, tendría entre US\$ 8 mil y 15 mil millones. En la foto, la Costanera Norte.

Concesiones de Obras Públicas), salvo casos fundados, a valor económico, facultándose al Fondo para explotarlas una vez expirado el período de la respectiva concesión”.

Este concepto de valor económico, para el que no se precisa la forma de calcularlo, abre un amplio flanco de dudas. “¿Corresponderá al valor presente de los flujos futuros por peajes o al costo de reposición de las obras?”, se pregunta Carlos Piaggio, gerente de Infraestructura de la CChC. “Cómo se resuelva esta interrogante determinará el monto de ingresos del FI y, por tanto, la disponibilidad de recursos para operar su objeto”, agrega.

Javier Hurtado también enfatiza en las distintas consecuencias que se derivan del mecanismo que se elija para definir el valor económico de las carreteras concesionadas. “Si se usa el concepto del valor residual (valor presente de los flujos futuros provenientes del cobro de peajes una vez que expiran las concesiones) –dice– se garantiza la continuidad del sistema de peajes bajo el enfoque de ‘quien usa, paga’. En cambio, si se utiliza el valor de reposición (costo actual de construcción de una obra ya existente), se abre la posibilidad de eliminar los peajes. Por lo

tanto, se trata de una decisión compleja, que produce efectos en la política pública.”

El profesor de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile, Aldo González, advierte igualmente el vínculo entre el concepto financiero de valor residual de las concesiones con la preservación de los peajes, puesto que –de elegirse esta modalidad de financiamiento– un eventual intento del gobierno de rebajar los peajes “representaría una lesión patrimonial para el Fondo. Por consiguiente, los directores debieran oponerse o pedir al Fisco una compensación o una instrucción directa de por qué se tendría que hacer ese cambio”.

El presidente de la Asociación de Concesionarios de Obras de Infraestructura Pública (Copsa), Leonardo Daneri, le atribuye a esta definición la mayor importancia. La obra pública que el Fisco recibe al término de la concesión, afirma, “es un activo que vale plata en la medida en que se mantiene la tarifa que se estableció para ese bien. Los recursos que se obtienen al relicitar la concesión constituyen el FI. Ese es el sentido. Pero hoy el futuro de las tarifas no está definido y mientras eso no se resuelva, el FI no tiene sentido”, concluye.

El monto de los recursos que el Fondo de Infraestructura percibiría según la forma en que se determine el valor económico de las carreteras, tampoco es hoy un número determinado. Cuando se discutió la ley, recuerda Javier Hurtado, “se hablaba del valor residual y de un patrimonio potencial de US\$ 9 mil millones, que es mucha plata”. La cifra también fue calculada por Aldo González. “En el caso de que se le traspasara al FI el valor residual de todas las actuales concesiones de carreteras, tendría entre US\$ 8 mil y 15 mil millones. Pero es el extremo”, dice este académico.

EL CRITERIO DE LA REPOSICIÓN —

Si, en cambio, el criterio fuera el del valor de reposición de las obras, este podría usarse como variable en una licitación, explica Javier Hurtado. Sería similar a lo que se hizo en el Aeropuerto de Santiago, en que resultó elegido el adjudicatario que ofreció pagar más por la infraestructura existente. El monto del financiamiento que el Fondo conseguiría en este caso dependería, entonces, del criterio de adjudicación que se use en las siguientes licitaciones de carreteras.

HITOS DEL MARCO LEGAL

Sometido a la legislación vigente para sociedades anónimas abiertas, el Fondo de Infraestructura S.A. tiene como objeto desarrollar actividades empresariales de financiamiento en inversión referidas a proyectos de infraestructura, así como el desarrollo, a través de terceros no relacionados, de los servicios anexos a los mismos, incluyendo su construcción, ampliación, reparación, conservación y explotación. La sociedad puede:

- Financiar o invertir en proyectos de infraestructura, directamente o a través de terceros, así como elaborar y realizar los estudios necesarios para tales proyectos.
- Construir, ampliar, reparar, conservar, explotar y desarrollar, solo a través de terceros no relacionados, dichos proyectos de infraestructura (utilizando el mecanismo de concesiones u otras modalidades contractuales).
- Realizar gastos o inversiones de carácter físico o financiero para nuevos proyectos, fomentando su construcción y desarrollo, en la forma en que determine el directorio, velando por mantener la solvencia de la empresa.
- Emitir instrumentos financieros de deuda, de garantías y otros autorizados expresamente por el directorio.
- Constituir sociedades anónimas filiales o coligadas para cumplir su objeto, previa autorización de la junta de accionistas.

RENTABILIDAD

En el ejercicio de sus atribuciones, la sociedad deberá orientarse a la sostenibilidad financiera de su cartera de proyectos y a producir utilidades de acuerdo a su Plan de Negocios Quinquenal.

DIRECTORIO

Estará compuesto por cinco miembros titulares y sus respectivos suplentes. El Presidente de la República nombrará dos directores, designando entre ellos al presidente y al vicepresidente, a partir de una nómina de cinco candidatos propuesta por el Ministro de Obras Públicas. Estos directores durarán cuatro años en sus cargos, excepto en la primera renovación del directorio, en que durarán dos años.

Tres directores y sus suplentes serán nombrados por el Presidente, a partir de una terna propuesta para cada cargo por el Consejo de Alta Dirección Pública, con el voto favorable de cuatro quintos de sus miembros. Estos directores tendrán el carácter de independientes y durarán cinco años, excepto en el primer directorio en el que permanecerán tres años en el cargo. Todos los directores podrán ser designados por nuevos períodos.

PLAN QUINQUENAL

El directorio deberá elaborar una Plan de Negocios Quinquenal, que será puesto en conocimiento del MOP a más tardar el 31 de marzo de cada año. El MOP podrá proponer la realización de proyectos de infraestructura contemplados en su Programa de Concesiones. El plan contendrá una visión territorial, para lo cual contemplará infraestructura en diferentes zonas del país, procurando un desarrollo armónico entre ellas.

EL FONDO SE creó con un capital inicial de \$ 6.500 millones, cerca de US\$ 10 millones pagados por el Fisco y por Corfo en la misma proporción que su participación accionaria, de 99% y 1%, respectivamente.

Esta alternativa, explica Leonardo Daneri, es equivalente a que el concesionario le haga un préstamo al Estado, que a su vez pagaría con el futuro aporte que haría el siguiente concesionario. Pero tiene un inconveniente importante a ojos del presidente de Copsa: solo los grandes consorcios internacionales lo podrían pagar. Por ejemplo, la autopista Talca-Chillán, cuya concesión vencerá en 2020, vale US\$ 800 millones. "Todas las constructoras chilenas quedan fuera", sentencia.

De la mano de la determinación del valor económico de una carretera va la pregunta acerca de cómo se traspasan los activos. Desde el momento en que tales rutas son bienes de uso público, no se pueden enajenar, aclara el gerente de Estudios de la CChC. De lo que se trata, en cambio, es de traspasar los derechos de las concesiones existentes, los que tienen como mecanismo de pago los peajes.

Daneri advierte aquí un aspecto potencialmente inquietante. "La única fórmula de traspaso disponible es el comodato. Pero introduce mayor incerteza jurídica, ya que si una carretera pierde el carácter de camino público no se pueden aplicar multas ni tiene validez el SOAP (seguro obligatorio). Falta estudiar el mecanismo de traspaso de bienes y el efecto de la legislación de caminos en lo que se decida", concluye.

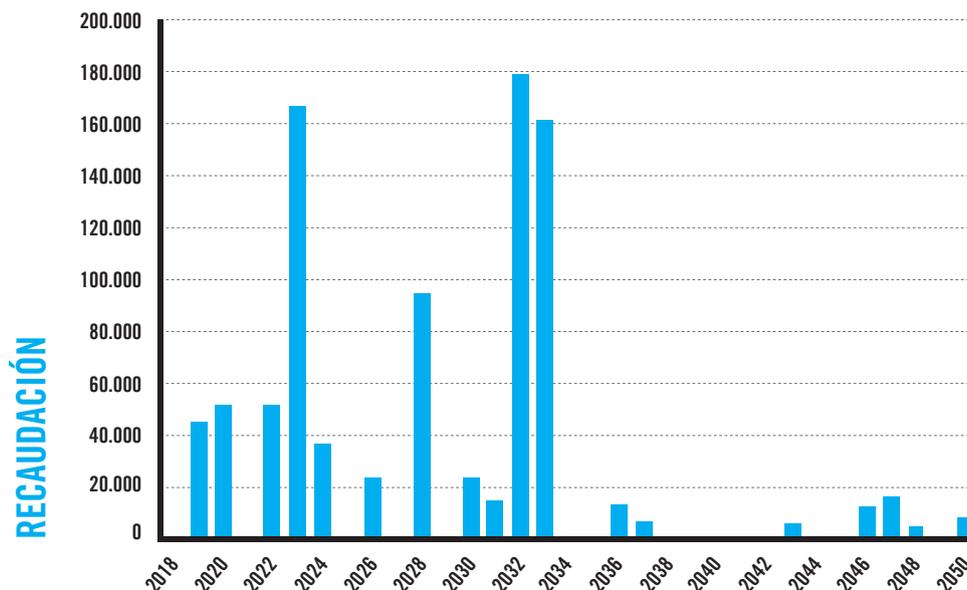
APALANCAR O DESARROLLAR

¿A qué se va a dedicar el Fondo de Infraestructura? "Cada vez que alguien habla de él, veo que lo piensa para algo distinto", advierte el profesor González. El origen de esto es el muy amplio giro que se le otorgó, tanto en términos de proyectos posibles de realizar como de su cobertura territorial, la que se extiende a todo el país.

Para los gerentes de Infraestructura y de Estudios de la CChC, el FI debiera proyec-

INGRESOS PERCIBIDOS EN AUTOPISTAS

SEGÚN AÑO DE VENCIMIENTO DE LA CONCESIÓN (RECAUDACIÓN ANUAL EN MILES DE DÓLARES)



Fuente: "El Fondo de Infraestructura en Chile", publicado por Aldo González en mayo de 2018 y elaborado con información del Ministerio de Obras Públicas.

Nota: Algunas concesiones tienen contrato con plazo variable, por lo que el autor estima una fecha de término en base a los ingresos acumulados de la concesión.

EL MONTO DE
los recursos que el Fondo e Infraestructura percibiría según la forma en que se determine el valor económico de las carreteras, tampoco es hoy un número que esté definido.

tarse, en primer lugar, como un complemento –no competencia– del MOP, con funciones claramente delineadas: apalancar proyectos de infraestructura por medio del otorgamiento de garantías, por ejemplo, en proyectos de flujos muy largos, para mejorar su rating financiero a la hora de obtener crédito y acceder a mejores tasas.

Una segunda faceta de este rol sería la de financiar porcentajes menores de proyectos, con la idea de aportar un "capital semilla" y mostrar la disposición a hacer un esfuerzo, dice Javier Hurtado. Se trataría, finalmente, de un rol como promotor de las inversiones, siempre velando por la rentabilidad de la empresa, agrega Carlos Piaggio.

Otro ámbito en el que se visualiza la participación del Fondo es en la generación de una cartera de proyectos que puedan ser gatilladores de cambios en la infraestructura, mediante la realización de estudios –por ejemplo– de ingeniería, con una mirada a los requerimientos del país en los siguientes 30 y más años.

Dos aspectos se deben cuidar, subraya Carlos Piaggio: no superponerse al MOP, es decir, no sustituir instituciones, y atender a

la visión de futuro del país, analizando qué requerimientos se asocian al objetivo de constituirse en potencia agroalimentaria, ser un gran destino turístico u otro.

FONDO DESARROLLADOR

La visión de Aldo González es distinta. "No tiene mucho sentido que el Fondo de Infraestructura sea financista, que preste recursos o que pague garantías adicionales en casos de alto riesgo, afirma, porque el mercado ya cuenta con instrumentos adecuados y el aporte del Fondo no sería mayor".

Donde sí advierte un potencial aporte es como "desarrollador", esto es, una entidad dedicada a formular proyectos, concesionarlos y recibir su valor residual, eventualmente endeudándose contra beneficios futuros derivados del mismo. En este sentido, aclara el profesor de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile, el FI tomaría un rol que hoy está en el MOP, potenciándolo con las ventajas que le otorga el ser empresa. Esto es, la posibilidad de abordar proyectos de muy largo plazo, con la flexibilidad de invertir recursos propios en él, trayendo a valor presente el valor re-



Carlos Piaggio, gerente de Infraestructura de la CChC.



Javier Hurtado, gerente de Estudios de la CChC.



Leonardo Daneri, presidente de Copsa.

EL GERENTE DE ESTUDIOS DE la CChC, Javier Hurtado, enfatiza en las distintas consecuencias que se derivan del mecanismo que se elija para definir el valor económico de las carreteras concesionadas.

sidual de una obra y así, incluso, sin que se afecte el presupuesto fiscal del Ministerio de Obras Públicas.

Otro aspecto en que el Fondo puede contribuir, en la visión de González, es en realizar una mejor planificación de largo plazo, ya que su naturaleza de empresa lo hace menos dependiente de los ciclos políticos y cambios de mayorías.

También, el Ministro Fontaine destaca las ventajas del FI al operar como empresa. Su misión, dice, está en la planificación de largo plazo y en la correspondiente formulación y propuesta de la cartera de proyectos, adelantándose en la realización de estudios –que ya

no dependerán del presupuesto fiscal–, las expropiaciones necesarias, la administración de los contratos de concesión y el desarrollo de nuevos proyectos y rubros de concesión.

INFRAESTRUCTURA Y EQUIDAD

Que la obligación del FI de lograr rentabilidad positiva en sus resultados excluya su capacidad de abordar iniciativas de carácter social, es un escenario que el Ministro Juan Andrés Fontaine descarta. Los proyectos que no sean rentables en forma privada, pero sí lo sean socialmente, también podrán ser desarrollados por el Fondo, afirma. El procedimiento para estos casos está nor-

mado y establece que el proyecto respectivo deberá formar parte del Plan Quinquenal del Fondo y contar con la recomendación del Ministerio de Desarrollo Social.

Para Leonardo Daneri, este debiera ser uno de los aspectos más relevantes en la gestión del FI y lo expresa en una frase: “Infraestructura para la equidad”. En su visión, los excedentes generados en la recaudación de peajes deberían destinarse a un propósito concreto, como es el financiar estructura para gente que la necesita, pero que no la puede pagar. “Es un concepto –subraya– que hay que introducir”.

Por mientras, se sopesan las posibilidades, los alcances y limitaciones que podría enfrentar el Fondo de Infraestructura, avanzan también las fechas y maduran los plazos. Es lo que despierta un sentido de urgencia en Javier Hurtado. “Se está dando hoy un momento histórico, en que las principales economías del mundo convergen en una gran expansión. Hay abundante financiamiento disponible, Chile es un destino interesante y hay que aprovechar esta dinámica mundial. Es momento de que el Fondo parta, porque las oportunidades pasan”, dice.